

Эколого-экономические основы устойчивого развития // Бюллетень «На пути к устойчивому развитию России». – 2012. – № 60. [Электронный ресурс]. Режим доступа : [http://www.ecopolicy.ru/upload/File/Bulletins/B\\_60.pdf](http://www.ecopolicy.ru/upload/File/Bulletins/B_60.pdf) (дата обращения 24.03.2016).

5. Татаркин, А. И. Новая индустриализация экономики России: потребность развития и/или вызовы времени // Экономическое возрождение России. – 2015. – № 2(44). [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://e-v-r.ru/wp-content/uploads/2015/07/2015-2-44.pdf> (дата обращения 24.03.2016).

6. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7–ФЗ.

7. Помельников, И. И. Состояние и перспективы развития железорудной промышленности в условиях «медвежьего рынка» // Горная промышленность. – 2015. – № 4–5. [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://www.mining-media.ru/ru/article/ekonomicheskoe/8994-sostoyanie-i-perspektivy-razvitiya-zhelezorudnoj-promyshlennosti-v-usloviyakh-medvezhego-rynka> (дата обращения 24.03.2016).

И. Г. Полянская, В. В. Юрак, В. В. Масленников,  
*Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург, Россия*

## **РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ОБЕСПЕЧЕННОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ<sup>1</sup>**

The article confirms the necessity of assessing the institutional capacity of ecological safety of subsoil use. The scheme of ecological and legal directions of state control of subsoil use is displayed. The basic problems of the state control of subsoil use are marked.

Формирование эффективной системы управления в области обеспечения экологической безопасности является одной из задач государственной политики в области экологического развития. Эффективность государственного управления в сфере обеспечения экологической безопасности при использовании

---

<sup>1</sup> Исследование подготовлено при поддержке Комплексной программы УрО РАН «Фундаментальные проблемы региональной экономики, проект №15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности».

недрами напрямую зависит, с одной стороны, от степени реализации определенных законодательством эколого-правовых актов, а с другой – от разработки и принятия новых формальных правил, способствующих устранению сформировавшихся проблем и диспропорций, в том числе, на пересечении самого процесса недропользования и его экологической составляющей. Иными словами, от уровня их институциональной обеспеченности, под которой понимается состояние институциональных основ инновационного недропользования, в первую очередь, формальных правил, формирующих «способность выполнять функции, решать проблемы, а также ставить и достигать цели» [8].

Проведенные сотрудниками Института экономики УрО РАН исследования в области оценки институциональной обеспеченности арктического недропользования РФ (чуть более 50 %), подтверждающие ее недостаточность по отношению к другим странам арктической пятерки, не учитывали аспекты экологической безопасности. Данное обстоятельство свидетельствует как о неполноте оценки, так и ее недостоверности. Оценку институциональной обеспеченности экологической безопасности недропользования предполагается проводить, руководствуясь разработанными методическими рекомендациями [10]. Сегодня государственное управление в сфере обеспечения экологической безопасности недропользования осуществляется по трем направлениям (рис.).



Рис. Эколого-правовые направления госуправления недропользованием

Под *экологическим нормированием (ЭН)* понимается совокупность нормативных документов, используемых государством для регулирования воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду, гарантирующих обеспечение экологической безопасности. Институт ЭН остается одним из самых спорных в теории экологического права [1]. Имеет место мнение, что «система природоохранного нормирования используется в России в основном только в качестве основы для взимания платежей за загрязнение окружающей среды, а это не соответствует первоначальному предназначению данного инструмента» [6]. В научной литературе неоднократно высказывались предложения о целесообразности введения в законодательство о недрах специальных нормативов изъятия полезных ископаемых в контексте обеспечения минерально-сырьевой безопасности [7, 2, 4].

Законодательство о недрах нуждается в установлении специальных экологических нормативов, в том числе посредством введения новой системы нормирования на основе применения системы наилучших доступных (существующих) технологий НДТ (НСТ), учитывающей одновременно и экологическую, и экономическую составляющую и направленной на максимально эффективное использование всех ресурсов недр с одновременным обеспечением требований по охране окружающей среды и экологической безопасности. Предлагается ввести норматив максимально эффективной добычи ресурсов недр (взамен уровня добычи минерального сырья [1]. Данный норматив (МЭПО) введен в США, последствием чего явилась долгосрочная устойчивая положительная динамика повышения КИП и впечатляющие результаты по коэффициенту отдачи пласта (recovery factor) [9].

Другим эколого-правовым направлением государственного управления недропользованием является *государственная экологическая экспертиза (ГЭЭ)*. Применительно к сфере недропользования проведение ГЭЭ в настоящее время не имеет действенных механизмов практической реализации, поскольку после внесения изменений в № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г. в части замены проведения государственной экологической экспертизы

на экспертизу проектной документации *пользователи недр* в настоящее время фактически освобождены от необходимости проведения государственной экологической экспертизы.

В то же время порядок проведения экспертиз, установленных федеральным законодательством – экспертизы запасов полезных ископаемых, экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, экологической экспертизы, а также экспертизы промышленной безопасности, – регламентируется большим количеством нормативных правовых и инструктивно-методических актов, принятых в различное время различными федеральными органами государственной власти. В настоящее время в условиях отсутствия единой системы централизованного управления и адекватного научно обоснованного понимания роли государственных экспертиз в обеспечении охраны окружающей среды при пользовании недрами ни один из вышеперечисленных видов государственных экспертиз эколого-правовые требования в области охраны окружающей среды не учитывает [1].

Еще одним эколого-правовым направлением государственного управления недропользованием является *государственный экологический надзор (ГЭН) за рациональным использованием и безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами*. Специалисты в своих публикациях свидетельствуют о значимости ГЭН и как функции государственного экологического управления, отмечая при этом его низкую эффективность на практике [3, 5]. ГЭН – отдельный комплексный институт. В свою очередь, и сама сфера недропользования характеризуется сложностью и комплексностью взаимоотношений, что предопределяет специфику деятельности по ГЭН в недропользовании. ГЭН в сфере недропользования направлен на обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр и нацелен на выявление нарушений законодательства Российской Федерации в сфере недропользования, стандартов, норм и правил в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, правил

государственного учета в области недропользования, а также условий выданных лицензий на пользование недрами либо заключенных соглашений о разделе продукции и иных договоров гражданско-правового характера в сфере недропользования.

Сегодня в сфере недропользования, в соответствии с законом о недрах, определен принцип единства государственного надзора. Выделяются: государственный геологический надзор (государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр) и государственный горный надзор (государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами). Сегодня, наблюдается нарушение принципа единства государственного надзора в недропользовании, закрепленного в законе «О недрах». Так, в ФЗ «Об охране окружающей среды» частью государственного экологического надзора является только государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами, относится к компетенции законодательства в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов и не относится к государственному экологическому надзору. Проблемой является также нечеткость правового регулирования взаимодействия уполномоченных региональных и федеральных органов при осуществлении государственного надзора в сфере недропользования. В связи с чем возникает необходимость в приведении законодательства о недрах и об охране окружающей среды в части надзора в сопоставимый вид.

Проведение анализа и на его основе расчет уровня институциональной обеспеченности экологической безопасности недропользования по рассматриваемым направлениям государственного управления в совокупности с конкретными инструментами институциональной системы позволят уточнить позицию России среди арктических стран, а также направления ее повышения и совершенствования.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Агафонов, В. Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности в сфере недропользования: моногр. – М. : Право ТЭК, 2014. – С. 231–275.
2. Бринчук, М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. – 2007. – № 5. – С. 3.
3. Бринчук, М. М. Роль и значение государственного экологического контроля // Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля и России: материалы круглой) стола (Москва, 9 апреля 2008 г.). – М., 2008. – С. 10–13.
4. Васильева, М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 8–18.
5. Заславская, И. М. Проблемы построения современной функциональной организации государственного экологического контроля // Экологическое право. – 2010. – № 3. – С. 17.
6. Краснова, И. О. Развитие института экологического нормирования и кодификация законодательства об охране окружающей среды // Экологическое право. – 2010. – № 6. – С. 25.
7. Перчик, А. И. Горное право: учебник / А. И. Перчик. – М.: Издательский дом Филология три. – 2002. – С. 414.
8. Татаркин, А. И., Полянская, И. Г., Игнатьева, М. Н., Юрак, В. В. Методологическая оценка состояния и перспектив институционально-инновационного недропользования в Арктической зоне // Экономика региона – 2014. – № 3. – С.146–158.
9. Хайн Норман, Дж. Геология, разведка, бурение и добыча нефти [Пер. с англ. З. Свитанько] // М. : ЗЛО «Олимп-Вшнес», 2008.